

Peacekeeping und der Einsatz von Gewalt

Warum die Interventionsbrigade im Kongo kein Erfolgsmodell ist

Denis M. Tull

Die Zahl der in Friedensmissionen der Vereinten Nationen (VN) tätigen Personen hat 2016 mit knapp 123000 einen historischen Höchststand erreicht. Angesichts schwerer Versäumnisse der VN-Missionen in der Demokratischen Republik Kongo und im Südsudan verfestigt sich auch innerhalb der VN der Eindruck einer zunehmenden Kluft zwischen den Erwartungen, die an die Friedenstruppen geknüpft werden, und deren Fähigkeiten. Ein Aspekt der Debatte betrifft die Frage, wie robust VN-Missionen bei der Durchsetzung ihres Mandats vorgehen sollen. Manche sehen im resoluten Gebrauch militärischer Zwangsmittel den Schlüssel zu größerem Erfolg. Seit fast drei Jahren setzen die VN im Kongo eine Interventionsbrigade ein, die explizit das Mandat hat, bewaffnete Gruppen zu neutralisieren. Die Bilanz zeigt indes sowohl, dass die Brigade nicht als nachahmenswertes organisatorisches Pilotmodell gelten kann, als auch, dass friedens erzwingende Mandate nicht unbedingt mehr Erfolg bei der Friedenssicherung bedeuten.

Vor zwei Jahren, am 28. März 2013, hat der VN-Sicherheitsrat die Entsendung einer 3096 Mann starken »Interventionsbrigade« (Force Intervention Brigade, FIB) in den Osten der DR Kongo beschlossen (Resolution 2098). Hintergrund waren die bis dato unvermindert schlechten Aussichten auf eine Befriedung der Region, nachdem die »Bewegung 23. März« (kurz: M23) – von VN-Truppen ungehindert – im November 2012 die Provinzhauptstadt Goma erobert hatte.

Die Resolution war in mehrerer Hinsicht ein Novum. Erstmals, und zwar »ausnahmsweise und ohne einen Präzedenzfall zu schaffen«, wurde innerhalb einer laufenden VN-Mission, der MONUSCO (Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisa-

tion en République Démocratique du Congo), eine Eingreiftruppe mit eigenem Auftrag geschaffen. Dabei wurde der Grundsatz der Unparteilichkeit der Mission de facto aufgegeben. Die FIB sollte gemeinsam mit der kongolesischen Armee (Forces Armées de la République Démocratique du Congo, FARDC) »gezielte Offensiveinsätze« gegen bewaffnete Gruppen (Milizen, Rebellen) durchführen, um sie zu entwaffnen und so die von diesen Gruppen ausgehende Bedrohung für die »Autorität des Staates« und die Zivilbevölkerung zu mindern. Trotz ihres separaten Mandats ist die FIB Teil der MONUSCO und untersteht deren Kommandeur. Am 30. März 2016 hat der Sicherheitsrat das Mandat der FIB zum dritten Mal verlängert.

Für eine Bilanzierung des Wirkens der FIB müssen zwei Fragen beantwortet werden: Kann, erstens, das Nebeneinander von FIB und herkömmlicher VN-Mission als Modell dienen? Und verspricht, zweitens, eine noch größere Robustheit – Kritiker sprechen von Militarisierung – mehr Erfolg bei der Friedenssicherung?

Drei Jahre FIB

Nur drei Monate nach ihrer Ankunft im Kongo bestand die Brigade im Oktober 2013 ihre bis heute einzige Bewährungsprobe. Eine mit der FARDC gestartete Militäroffensive führte zur Niederlage der Rebellenorganisation M23. Die Hoffnung, dies sei der Auftakt für die Neutralisierung weiterer Milizen und damit die Stabilisierung der Region, erfüllte sich indes nicht. Die Lage im Ostkongo ist nach wie vor geprägt von Gewalt und stetigen Übergriffe bewaffneter Akteure auf die Zivilbevölkerung.

Warum markierte das Eingreifen der FIB keinen Wendepunkt? Der Erfolg gegen die M23 war kein geeigneter Gradmesser für den Einfluss der FIB auf die sicherheitspolitische Gesamtsituation. Erstens war die Niederlage der M23 nur teilweise der militärischen Schlagkraft der FIB geschuldet. Ebenso wichtig war der massive internationale Druck auf das Nachbarland Ruanda, seine Unterstützung für die Rebellen aufzugeben. Zweitens war M23 zwar die militärisch stärkste – und für die Regierung von Präsident Joseph Kabila bedrohlichste – Gruppe, aber Ende 2015 zählte die Congo Research Group in den beiden Kivu-Provinzen 81 bewaffnete Organisationen. Hätte die FIB ihren Anfangserfolg gegenüber weiteren Milizen bestätigt (u.a. Forces Démocratiques de Libération du Rwanda, FDLR, Allied Democratic Forces, ADF), hätte sie die Lage im Ostkongo zumindest kurzfristig verbessern können. Der Elan der Offensive gegen die M23 erlahmte danach jedoch rasch. Operationen gegen andere Gruppen verliefen im Sand (ADF) oder kamen nie zustande, wie im Fall der FDLR, der mit 1000 bis 2500 Kämpfern größten Miliz im Ostkongo.

Die Gründe für die mäßige Bilanz der FIB sind politischer, nicht militärischer Art. Eine Rolle spielt schon die Genese der Eingreiftruppe. Die Idee zu ihr stammte nicht von den VN, sondern wurde von Tansania und Südafrika als Vertretern der Southern African Development Community (SADC) lanciert, die das befreundete Kabila-Regime von seinem ärgsten Stachel (M23) befreien wollte. Insoweit war der Vorstoß auch indirekt gegen Ruanda, den regionalen Mentor der M23, gerichtet, zu dem Südafrika und Tansania konfliktvolle Beziehungen unterhalten. Die Sorge der VN vor einer regionalen Intervention war groß. Der Versuch, diese Initiative wieder einzufangen, führte zu dem Kompromiss, die FIB in MONUSCO zu integrieren. Dieses Konstrukt verhinderte jedoch weder, dass regionale Rivalitäten die FIB überschatteten, noch änderte es etwas daran, dass die FIB-Länder nie die Absicht hatten, über die Bekämpfung der M23 hinauszugehen. Kurzum: Die begrenzten Ergebnisse von drei Jahren FIB spiegeln lediglich die begrenzten Ziele ihrer Initiatoren wider. Nach der Neutralisierung der M23 verlor auch die Kabila-Regierung ihr kurzzeitig erhöhtes Interesse an einer engen Zusammenarbeit mit den VN wieder. MONUSCO fand sich – wie durchgängig seit 2006 – in der Rolle des politisch marginalisierten und unliebsamen Begleiters wieder.

Selbst wenn die FIB als Schlagstock der MONUSCO agiert hätte, wäre ihre Wirkung wegen der mangelnden Einbettung in eine tragfähige politische Strategie überschaubar geblieben. Zwar war das FIB-Mandat mit dem Auftrag der MONUSCO durchaus kompatibel. Um ihr Ziel der »Stabilisierung« Kongos zu erreichen, setzt die Mission neben der Stärkung staatlicher Institutionen seit Jahren darauf, die FARDC gegen Milizen zu unterstützen. Die Lösung des Problems gewaltsamer Konflikte wird also in der Herstellung des staatlichen Gewaltmonopols gesehen. Dieser Ansatz hat aber zu allenfalls begrenzten Erfolgen geführt, auch was die oberste Priorität des MONUSCO-Mandats betrifft, den Schutz der Zivilbevölkerung (Protection of Civilians, PoC).

Was sollte aus Sicht der VN nach der Neutralisierung der Milizen durch die FIB passieren? Die Übergabe »befreiter Gebiete« an wenig funktionsfähige staatliche Autoritäten hat sich nicht als Lösung erwiesen. Bis heute hat die Regierung an der von Gebern und den VN mantrahaft wiederholten Forderung, den Sicherheitssektor zu reformieren, wenig Interesse gezeigt. Armee und Polizei sind ineffektiv und stehen den bewaffneten Gruppen an Brutalität in nichts nach: Im Oktober 2015 beispielsweise gingen mehr als doppelt so viele Menschenrechtsverletzungen auf das Konto der FARDC als auf das der »schlimmsten« nicht-staatlichen Miliz. Wenig besser steht es um das Justizwesen. Sowohl mit Blick auf die generelle Zielsetzung (Stabilität) als auch die Priorität des Mandats (Schutz der Zivilbevölkerung) gibt es bislang keine überzeugenden Hinweise darauf, dass MONUSCO sich auf einen staatlichen Partner mit kompatiblen Interessen stützen könnte. Dass MONUSCO die militärische Unterstützung der FARDC wegen Menschenrechtsverletzungen der Armee für über ein Jahr ausgesetzt hat und die Kabila-Regierung weiterhin beharrlich den Rückzug der Mission fordert, legt eher das Gegenteil nahe.

Die FIB: Valium für MONUSCO

Die Entsendung der FIB hatte eine Reihe unerwarteter, negativer Folgen. Das Nebeneinander zweier Mandate, divergierende Deutungen und Vorgehensweisen verursachten Reibungsverluste und Rivalitäten und verhinderten letztlich, dass FIB und MONUSCO zu einer komplementären Zusammenarbeit fanden. Die Koexistenz einer Eingreiftruppe mit einer konventionellen Friedensmission hat sicherlich keinen Modellcharakter.

Die wichtigste unerwartete Folge des FIB-Einsatzes bestand darin, dass Teile der übrigen MONUSCO-Kontingente (Rahmenbrigaden) in Passivität verfielen, sei es, weil sie die FIB fortan als die für aktive und robuste Friedenssicherung zuständige Einheit ansahen, sei es, weil mit der M23 die wichtigste bewaffnete Gruppe eliminiert worden

war. Innerhalb der Mission und des VN-Systems setzte sich in kurzer Zeit die alarmierende Erkenntnis durch, dass die ohnehin geringe Bereitschaft der Rahmenbrigaden, ihr Mandat aktiv und robust zu interpretieren, merklich gesunken war. Passives, statisches und bestenfalls reaktives Verhalten führte zu einer allenthalben beklagten »Garnisonsmentalität« der Rahmenbrigaden. Die faktische Weigerung dieser Kontingente, die von der zivilen und militärischen MONUSCO-Führung geforderte »proaktive« Mandatsauslegung umzusetzen (z.B. mittels zahlreicherer Patrouillen, auch nachts, durch eine stärkere Sichtbarkeit in gefährdeten Gebieten, die Einrichtung von Checkpoints) bis hin zu Fällen von Befehlsverweigerung löste erhebliche Konflikte aus zwischen der Missionsleitung und den Rahmenbrigaden sowie zwischen den Rahmenbrigaden und der FIB.

Die Hoffnung der MONUSCO-Führung, das aggressive FIB-Mandat werde Treiber für eine Dynamisierung der Mission sein, erfüllte sich nicht. Deutlich wurde dies beim Schutz der Zivilbevölkerung. Während die Missionsspitze (ähnlich wie im FIB-Mandat) den Standpunkt vertrat, der Schutz der Zivilisten müsse durch einen aggressiven Umgang mit bewaffneten Gruppen sichergestellt werden, beharrte etwa die Nord-Kivu-Brigade der MONUSCO weiterhin auf einem eher statischen Ansatz und baute auf eine Vielzahl kleiner Operationsbasen in der Fläche, eine Strategie (»Protection by Presence«), die aufgrund der begrenzten Ressourcen und der Weitläufigkeit des Terrains als gescheitert gilt. Die Passivität verschärfte das Glaubwürdigkeitsproblem der MONUSCO. Vor Ort äußerte sich dies in zunehmender Kritik und auch in Protesten gegen die Mission.

Ein weiteres Problem, das mit der FIB auftrat, war die politische Uneinigkeit innerhalb der Mission bei der Frage, welche bewaffneten Gruppen (FDLR, ADF etc.) nach der erfolgreichen Neutralisierung der M23 als nächste Ziele für Militäroperationen der FIB auszuwählen seien.

Schluss

Die Frage, ob (noch) robusteres Peacekeeping auch erfolgreicher Peacekeeping bedeutet, ist mit Blick auf die FIB im Kongo mit Nein zu beantworten: nicht, weil die FIB das Ziel »Friedenserzwingung« operativ angegangen und dabei gescheitert wäre, sondern weil sich schnell viele politische Probleme aufgetürmt haben, die Zweifel an der Machbarkeit und Klugheit eines solchen Ansatzes wecken. An erster Stelle steht hier die Divergenz der Interessen der Protagonisten, also der kongolesischen Regierung, der FIB-Truppensteller und der MONUSCO, die in ähnlicher Form auch in anderen Fällen zu erwarten wäre. Auch die Interessen der traditionell truppenstellenden Länder wurden zum Problem, denn wegen der Risiken, die mit robustem Peacekeeping verbunden sind, treten diese in New York mehrheitlich gegen die »Militarisierung« der VN-Friedenssicherung ein. In den laufenden Einsätzen bestimmen sie und ihre Truppen selbst, wie viel Gewalt sie einzusetzen bereit sind, gleichgültig, was Mandate und VN-Sekretariat ihnen vorgeben. Diese Problematik ist nicht ohne weiteres zu lösen. Auch die Erfüllung der wiederkehrenden Forderung, der Sicherheitsrat und das Sekretariat müssten die Truppensteller bei der Formulierung von Mandaten stärker einbeziehen, um zu realistischeren Mandaten, aber auch einer verbindlicheren Mandatsumsetzung zu gelangen, wird daran wenig ändern.

Ohnehin geben Kapitel-VII-Mandate, die den »Einsatz aller notwendigen Mittel« legitimieren, MONUSCO und anderen Friedensmissionen heute schon ausreichende Spielräume, um ihr Mandat aktiv und robust durchzusetzen, auch gegenüber bewaffneten Gruppen. Die Installierung der FIB verweist eher auf das Problem der unzureichenden Mandatsumsetzung konventioneller Missionen und kann nicht als Beleg für die Folgen einer fehlenden Mandatierung für den Einsatz von Gewalt dienen.

Nach wie vor bleibt eine klärende Debatte darüber erforderlich, welches Maß an Robustheit von Peacekeeping angemessen ist und wie diese praktiziert werden sollte.

Von vornherein sollte aber der Illusion begegnet werden, ein Mehr an Zwangsmitteln würde die hartnäckigen Probleme der Friedenssicherung automatisch lösen. Die Ursachen für die Situation im Kongo – anhaltende Gewalt, die Existenz einer Vielzahl bewaffneter Gruppen und die Ineffektivität des Staates – sind politisch. Sie müssen als miteinander zusammenhängende Krisenfaktoren betrachtet und angegangen werden. Im Moment besteht leider die gegenläufige Tendenz, nämlich die Abtrennung einzelner Problembereiche von ihrem politischen Kontext. Dies zeigt sich beispielsweise daran, dass sich VN-Missionen exzessiv damit befassen, was sie selbst tun können, um den Schutz der Zivilbevölkerung (und anderes) zu leisten. Sicherlich hat MONUSCO dabei große Innovationen hervorgebracht. Aber leider werden so nur Symptome bekämpft. Lösungsorientierter wäre es zu fragen, was eine Mission tun kann, um das erweiterte politische Umfeld so zu beeinflussen, dass die Zivilbevölkerung sicherer lebt. Dann würde man zu Antworten gelangen, die den Blick stärker auf politische und institutionelle Prozesse und auf lokale Eigenverantwortung lenken – und damit auch auf Staat und Regierung, einen Akteur, der Partner und in der Regel zugleich Teil des Problems ist (s. a. Südsudan).

Wenn, wie in Kongo, auch der wiederholte Versuch einer Mission, politische Prozesse zu beeinflussen, am Widerstand der lokalen Akteure, einschließlich der Regierung, scheitert, ist die Fokussierung auf militärische Aufgaben nur ein Ablenkungsmanöver. Angesichts dessen erscheint es ratsam, sich auf die Frage zurückzubedenken, welche politischen Strategien einer Mission zugrunde liegen (sollten), die gegebenenfalls mit robusten Mitteln unterstützt werden kann. Die neu eingeführte VN-Terminologie der »Stabilisierung« hat sich dabei als nicht hilfreich erwiesen. Weder in der MONUSCO noch innerhalb des VN-Systems als Ganzem scheint ein geteiltes Grundverständnis darüber zu bestehen, was Stabilisierung bedeutet. Der Begriff sollte entweder konkretisiert oder verworfen werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364